



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Jord og folk i Bolivia - når den offentlige administration gør sit indtog

Haldrup, Karin

Published in:
Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning

Publication date:
2004

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Haldrup, K. (2004). Jord og folk i Bolivia - når den offentlige administration gør sit indtog. *Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning*, (2), 98-108.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Outlook

Jordreform og folk i Bolivia - når den offentlige administration gør sit indtog.

Af landinspektør Karin Haldrup, e-mail karin.haldrup@mail.dk

I artiklen beskrives de igangværende bestræbelser på at gennemføre en jordreform i Bolivia, baggrunden for reformen og problemer forbundet hermed - set fra en dansk arealforvaltnings-konsulents side. Forfatteren har arbejdet med matrikulering og ejendomsregistrering i en række lande fortrinsvist i Østeuropa og Latinamerika. Karin Haldrups første besøg i Bolivia fandt sted i 1997, og fra 1999 var hun ansvarlig for en NDF-finansieret kontrakt på udførelse af jordreformen i et område på 2 millioner hektar. Fra 2001 har forfatteren arbejdet som uafhængig konsulent, senest for EU med en analyse af et EU-finansieret jordreform projekt i Bolivia.

Indledning

Matrikel (Catastro) står i spanskordbogen lige mellem katarsis (Catarsis) og katastrofe (Catastrofé), og dér står det i en boliviansk sammenhæng i et passende selskab. Matrikuleringen i Bolivia er en form for renselsesproces (saneamiento de tierras), der foregår i en konfliktfuld sammenhæng.

Åbner man radioen eller en hvilken som helst avis i Bolivia kan man få bekræftet, at jordspørgsmål indtager en prominent rolle i den politiske debat og i det daglige liv. Der beskrives konkrete konflikter i nyhederne, der er politiske manifestationer om jordspørgsmål, og der er oplysningskampagner for at få folk til at deltage aktivt i registreringsprocessen i de områder, hvor der er igangværende arbejder med jordreformen.

Bolivia, der er klassificeret som det fattigste land i Latinamerika (BNP

883 USD/indbygger i 2002), har kun 8,3 millioner indbyggere (Folketællingen, 2001) på hele sit 1,1 million km² store areal. Landet rummer mange klimazoner fra Andeshøj-sletten til Amazonasjunglen og er rigt på naturressourcer, heriblandt naturgas. Regeringshovedstaden, La Paz, ligger i næsten 4000 meters højde over havet, mens den økonomiske hovedstad, Santa Cruz, ligger nede i lavlandet. Ligeledes er befolkningens sammensætning mangfoldig med en stor procentdel indianske befolkningsgrupper (ca. 68 pct.), hvoraf nogle er oprindelige folk, der lever som jægere og samlere. I følge statistikken lever 63 pct. af befolkningen under fattigdomsgrænsen, i nogle områder når dette endog over 80 pct., og analfabetismen er den højeste i Sydamerika. Spændvidden strækker sig uddannelsesmæssigt vidt og der er en overordentligt rig overklasse. Den katolske kirke og traditionelle

ceremonier med ofringer til moder jord lever side om side.

Den største del (over 70 pct.) af den meget sammensatte indianske befolkningsgruppe bor i højlandet og den



Figur 1. Bolivias departementer. Lavlandet ligger mod øst fortrinsvist i Beni og Santa Cruz. Kilde: www.bolivia.gov.bo.

høje befolkningstæthed dér har, kombineret med fragmentering af landbrugsjorden gennem arvedeling, ført til nedslidning af miljøet, erosion og nedgang i produktiviteten.

Lavlandet udgør hele 70 pct. af landets areal og er generelt tyndt befolket. I lavlandet er der kæmpestore kvægfarme, og andre store ejendomme, som på den ene side producerer Bolivias vigtigste eksportafgrøde, soja, og en væsentlig del af fødevarerne, men på den anden side har store areal-tilliggende, som måske bare ligger hen. Samtidigt er der mindst 100.000 familier på landet helt uden jord og en udbredt fattigdom generelt. Af den oprindelige befolkning estimeres, at der bor ca. 220.000 indianere i lavlandet fordelt på 36 stammer med en populations størrelse fra 50 til 50.000 personer.

Bolivias økonomi bygger på landbrugsproduktion og udnyttelse af naturressourcerne. Af afgrøderne er den mest problematiske, koka, som kun i begrænset omfang må dyrkes (til tygning og te). Herudover har ulovlig kokaproduktion specielt i Chapare regionen voldsomme politiske og økonomiske implikationer. Regeringens udryddelsespolitik understøttet af udenlandsk bistand, specielt fra USA, har mødt modstand blandt kokadyrkerne, anført af Evo Morales fra Chapare i Cochabamba regionen, en politiker, der ved valget i 2002 var en hårsbredde fra at vinde præsidentvalget. Hans ortodoks-socialistiske parti er nu det største oppositionsparti i parlamentet og en væsentlig - og uforudsigelig - faktor i boliviansk politik.

I Bolivia er infrastrukturen og transporten dyr og utilstrækkelig grundet bjerge, afstande og naturforhold. Naturen er ikke alene en rigdom, men viser også sine farlige og besværlige sider. Når der f.eks. er regntid, kan det gå voldsomt for sig med over-



Figur 2: Et areal i lavlandet, der lige er blevet brændt af. Foto: Karin Haldrup.



Figur 3: Første afgrøder efter afbrænding er ris, majs og bananer. Foto: Karin Haldrup.

svømmelser og skader, som det var tilfældet var den 23. december 2003, da der blev skyllet en vigtig bro væk fra hovedvejen mellem højlandet og lavlandet.

Jordreform og politik 1952-1992

Der har i det tyvende århundrede foregået interne koloniseringsprocesser såvel uformelt som styret (i teorien) af forskellige regeringsinstitutioner og omfattende reformer. For

at give et indtryk af hvilke enorme dimensioner af reformer, der er tale om, følger en kort oversigt over udviklingen.

Koloniseringen har været forårsaget af udvandring fra overbefolkede eller fattige områder i søgning efter bedre levevilkår og af tiltrækningen til udnyttelse af ressourcerne. Specielt har der været en bevægelse fra det ud-pinte højland og mineområderne til

dalene, de tropiske områder og lavlandet.

Efter revolutionen i 1952, blev der i 1953 vedtaget en jordreform, der havde til formål at reducere eller eliminere kæmpeejendommene (latifundios) ved at tilbagelevere ejendom til staten, at give småbønderne deres selvstændighed, og at øge produktion af afgrøder til hjemmemarkedet og eksport m.m. Ved jordreformen i 1950'erne skabtes således en del kolonier i departementerne La Paz, Cochabamba og Santa Cruz.

Som resultat af denne reform fik 550.000 familier i højlandet retten til omkring 20 millioner hektar (ikke særlig produktiv) jord, med ejendomme som typisk var mindre end 35 hektar. Der skete mellem 1967 og 1992 en udflytning fra det overbefolkede højland til lavlandet, hvor der blev fordelt 3-5 millioner hektar i lavlandet til ca. 80.000 familier. De positive tendenser opnået ved at rette op på den skæve jordfordeling, blev snart efterfulgt af, at staten fordelte betragtelige arealer i lavlandet (også gratis) til relativt få personer, hvorved der opstod kæmpe ejendomme. På denne måde kom den bedste jord, hovedsageligt beliggende i de østlige regioner af landet, i hænderne på en elite, som driver storlandbrug. I følge statistikken blev omkring 180.000 personer tilgodeset med 25-30 millioner hektar fordelt til store og mellemstore ejendomme.

To offentlige institutter forestod uafhængigt og ukoordineret fordelingen af jord fra deres kontorer i La Paz: Det nationale råd for agrarreformen (CNRA) og det nationale institut for kolonisering (INC), mens der ikke fandt nogen matrikulering sted, således at der ikke reelt er nogen oversigt over, hvad de har fordelt til hvem, selvom der er gamle kort. Fra 1952 til 1972 var jordpolitikken orienteret mod en redistribution, men fra

1972 under militærregeringen skete der en massiv uddeling af jord i store parceller til personer med magtforbindelser.

De officielle tal viser at ca. en trediedel af landets areal, er blevet fordelt i perioden fra 1953 til 1993, i alt 44,3 millioner hektar til 866.688 ejendomme.

Jordreformloven af 1996

Problemerne med korruption, uretmæssig fordeling af jord til magtfulde grupper og den vide udbredelse af forfalskede dokumenter nåede i begyndelsen af 1990'erne sådanne højder, at man i 1992 greb ind overfor disse organisationer, og begyndte arbejdet på det, der i 1996 blev den nye jordreform, som sigtede mod at tage hensyn til alle de forskellige interessegrupper, at rense ud i spekulationsjord, at tage særlige hensyn til den oprindelige befolkning og etablere et normalt, gennemsigtigt ejendomsmarked med adgang til kredit.

Jordreform-loven, lov nr. 1715 af 18. oktober 1996, „Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria“, populært kaldet INRA-loven, var et produkt af lange forhandlinger med deltagelse af repræsentanter fra de forskellige interessegrupper inklusiv stærke fortalere for småbønderne og den indfødte befolkning. Resultatet blev at loven er anerkendt som en så fin politisk balance-akt mellem modstridende interesser, at man ikke siden har kunnet ændre den, selvom den har sine mangler og svagheder.

Udover den skæve jordfordeling, som den igangværende jordreform tilsigter at modificere, er et andet væsentligt sigte at indføre en offentlig registrering, der skaber et grundlag for orden og gennemsigtighed i forvaltningen. Det har været alment udbredt at indflydelsesrige folk har kunnet skaffe sig jordtilliggende eller kon-

cessioner gennem det politiske eller administrative system, og at det i nogle tilfælde drejer sig om enorme arealer. De to emner er derfor knyttet sammen historisk.

Transaktioner af fast ejendom i Bolivia er også i dag behæftet med betydelig usikkerhed. Der er en risiko for, at der melder sig flere retmæssige ejere til samme jord, efter at man har købt den, selvom der forudgående er blevet gennemført en juridisk undersøgelse. Det offentlige skøde-registreringssystem er langt fra fuldstændigt, og der foretages ikke andet end en formel prøvelse af de dokumenter, som de har modtaget. En kontrol af navne, stempler etc. giver ikke mulighed for at kontrollere om arealet overlapper en anden ejendom, eller evt. er identisk dermed. Det manglende matrikulære system er en af de store svagheder.

Parallelt med INRA-loven blev der udarbejdet et nationalt program for gennemførelse af ny arealforvaltning (PNAT), som er blevet understøttet af internationale donorer, inklusiv Nordisk Udviklingsfond og Danida. Det ambitiøse program var at gennemføre reformprocessen og matrikuleringen over ti år, men det mål er man langt fra at nå, selvom arbejdet udføres gennem „outsourcing“.

Det er store opgaver og store beløb, der er tale om. Fra 1996 til 2003 har INRA modtaget udenlandsk finansiering på ca. 66 millioner US-dollars kombineret med ca. 18 millioner dollars fra det nationale budget. Man har i denne periode saneret ca. 15 millioner hektar, og tilskødet ca. 3,3 millioner hektar til indfødte befolkningsgrupper. Danmark har haft en væsentlig andel i dette: Danida har finansieret arbejdet med territorier til den oprindelige befolkning, og Kampsax har færdiggjort saneringen af 3 millioner hektar på en kontrakt finansieret af Nordisk Udviklingsfond i perioden 1999-2003.



Figur 4: INRA-medarbejdere holder offentligt møde med en gruppe af bønder. Foto: Karin Haldrup.

Alligevel må det konstateres, at der indtil nu „kun“ er udført en sanering af mindre end 20 pct. af det samlede areal i de forløbne seks år.

Øvrige samfundsreformer

INRA-loven skal ses som en del af en omfattende samfundsreform og indførelse af en moderne offentlig forvaltning. I 1995 fik Bolivia ny forfatning; de indianske befolkningsgrupper blev anerkendte gennem forfatningen og lovgivningen generelt, og der skete andre landvindinger såsom vedtagelse af lov om Decentralisering og Folkelig deltagelse i 1994. Det skal også nævnes, at en ny skovlov vedtaget i 1996 har til hensigt at regulere koncessionerne til skovfældning og indføre planlagt skovbrug.

Bolivias decentralisering er i princippet ret avanceret. Der er oprettet en kommunal struktur med 325 kommuner med udstrakt autonomi understøttet af en overførelse af store dele af det offentlige budget til kommunerne. Administrativ dekoncentring af regeringen blev vedtaget i 1995 med overførelse af delansvar til regionale prefekturer. Senere er fulgt

en decideret kommunallov i 1999, som pålægger kommunerne ansvar for budgetter og planlægning. Grundlaget for en gennemgribende samfundsreform er således etableret, mens gennemførelsen stadig er den store udfordring, da man starter på bar grund.

Det er ved at gå op for nogle kommuner i den relativt nye decentrale struktur, at de bliver nødt til at skaffe sig egne indtægter, bl.a. gennem ejendomsskatter, for at kunne styrke deres magt overfor staten, og for at kunne opbygge en basal service. Med denne gryende erkendelse får de lokale myndigheder en egen interesse i matrikuleringen, ligesom de i den seneste folketælling udviste interesse, fordi bloktilskudene fra staten uddeles efter befolkningsgrundlag.

Principperne for Jordreform-loven af 1996, INRA-loven

Lovens principper er i korthed at gennemføre en systematisk afklaring af rettighederne til jorden under hensyn såvel til den juridiske dokumentation, som den faktiske anvendelse, med en prioritering af aktive brugere

og den indfødte befolkning. Loven er mere end en registreringslov, idet den tillige har instrumenter til omfordeling af jord og indeholder en prioritering af adgang til jord til indfødte folk, jordløse og „husmandssteder“. Loven repræsenterer samtidigt en organisatorisk reform med rammerne for konfliktløsning, ekspropriation, mm. Den er ikke alene baseret på markedsøkonomiske mekanismer. Visse ejendomsstyper etableret i medfør af loven friholdes for ejendomsskat, og kan ikke udstykkes af sociale hensyn.

Social-økonomisk anvendelse af jorden

Et grundlæggende princip i loven er brugsprincippet. Det er en forudsætning for at få tilskødet jord til ejendomme af en vis størrelse, at der kan påvises en social-økonomisk anvendelse af jorden, som svarer til dens bedste anvendelse; det være sig landbrugsdrift, skovbrug, økoturisme eller anden egnet anvendelse. For småbrug er det alene den sociale anvendelse såsom bolig og subsistenslandbrug, der skal kunne påvises. Dermed tilslutter loven at konfiskere jord, som alene ligger hen i spekulationsøjemed.

Denne regel har imidlertid samtidigt i nogle tilfælde haft uheldige miljø-konsekvenser, idet den giver et utilsigtet incitament til skovhugst og anvendelse af jord, som burde have været beskyttet.

Jord til den oprindelige befolkning

Loven indfører en særlig kategori af jord, som skal tilskødes grupper af den oprindelige befolkning kollektivt som „Tierras Comunitarios de Origen“ (TCO), på basis af hvilket areal, der er nødvendigt for at opretholde deres oprindelige levevis og miljøet på en bæredygtig måde. Der er tale om betydelige områder, ca. 11 millioner hektar, der er ved at blive tilskødet grupper af den indfødte befolkning.

Det er almindeligt anerkendt, at INRA-loven i denne henseende har været rimeligt vellykket. Der er nu reserveret store arealer til den oprindelige befolkningsgrupper, der tallemæssigt udgør en relativt lille gruppe. Udenlandske donorer, inklusiv Danmark, og NGO'er har ydet en betragtelig støtte til dette arbejde.

Der er dog problemer i forbindelse med processen og forholdene i marken. For eksempel kan der være modstrid med koncessioner til fældning og anden udnyttelse af ressourcerne i de samme områder. INRA-loven har også nogle mangler med hensyn til at definere, hvorledes eksisterende individuelle ejendomme indenfor territorierne skal behandles.

Et differentieret ejendomsbegreb

Loven skelner mellem forskellige typer af ejendomme:

1. Individuelle, små ejendomme, der tjener som subsistensgrundlag for ejeren og dennes familie. Der er fastsat en størrelsesgrænse afhængigt af områdets karakter (op til 50 ha, men typisk mindre).
2. Mellemstore ejendomme
3. Agrovirksomheder
4. Territorier til indfødte befolkningsgrupper (TCO)
5. Fællesjeje til kolonier, der anvender jorden i et fællesskab.

Der er differentierede regelsæt for disse typer af ejendomme og for de tilhørende matrikuleringsprocesser.

Afklaring af rettigheder og registrering

Loven definerer processer til systematisk gennemgang af områder med henblik på afklaring af rettigheder, matrikulering og registrering (CAT-SAN), og der åbnes mulighed for på individuel basis og for egen regning at få matrikuleret en ejendom udenfor områder, hvor der er en systematisk matrikulering (SAN-SIM). Områder til indfødte befolkningsgrupper



Figur 5: Portræt af INRA-medarbejder (t.v.) med leder af indiansk befolkningsgruppe (t.h.) i forbindelse med afslutning af registreringen. Foto: Karin Haldrup.

tilskødes efter en særlige process med høj prioritet, som beskrevet ovenfor.

Det skal nævnes, at loven anerkender kvinders ligestilling og adgang til jord uafhængigt af civilstand, og at man søger at registrere begge parter på det matrikulære registreringskema.

Organisation

Et nationalt jordreform institut, INRA, blev oprettet i 1996 i medfør af loven, med ansvar for dens gennemførelse. Det har hidtil været tynget af et overbureaukratisk system. Organisationen af INRA's centrale kontor i La Paz har ikke været tilstrækkeligt operativ, og INRA-kontorerne i departementerne har såvel ringe som uklare kompetencer.

Det skal tilføjes, at INRA har været underfinansieret fra det nationale budget, og i vid udstrækning har været finansieret gennem budgettilskud fra bistandsprojekter. Gennem de seneste 5 år har INRA haft gennemsnitligt 500 ansatte, og kun ca. 90 af disse har været betalt af det

nationale budget. Således har en del af medarbejderne været betalt af danske bistandsmidler som led i det dansk finansierede projekt til registrering af indfødte folks territorier.

Mens jordreform-instituttet INRA står som den udførende organisation, henhører fordeling af jord, spørgsmål og tvister til et system af agrarkommissioner, ledet af den Nationale Agrare Kommission.

Den endelige registrering sker i en form for skøderegistreringssystem under Justitsministeriet til registrering af fast ejendom, Derechos Reales (DD.RR), med kontorer i de største byer.

Der er ved at blive implementeret et standardiseret IT-system indenfor DD.RR, og hvor dette eksisterer og dækker, som f.eks. i La Paz og Cochabamba, er der en velfungerende service. Man konverterer kun aktive sager til det nye system for at undgå at konvertere noget bras, jævnfør problemet med falske dokumenter, der jo har stået på gennem årtier. Selvom sagerne indlægges i det nye

system, er det stadig et problem, at der ikke er en matrikel og et kort med en samlet identifikation af ejendommene.

Landets størrelse taget i betragtning er der meget langt mellem såvel INRA som DD.RR kontorerne. De findes kun i de store byer, og det er af mange grunde ikke realistisk, at folk fra landet eller den almindelige borger skal troppe op dér for at få ekspederet sine transaktioner. Det koster, tager tid og kræver at man er velorienteret, og at man ser et reelt behov for det i sin dagligdag. Dog skal man ikke tro at repræsentanterne for de forskellige befolkningsgrupper er blåøjede. Mange er særdeles aktive i magtspillet om jorden, og færdes hjemmenvant i byerne, uanset at de også kan skyde med bue og pil.

Gennemførelse af INRA-loven

Gennemførelsen af disse matrikuleringsprocesser for et fattigt land af Bolivias størrelse, er en mastodont opgave øverst på den nationale dagsorden. Der er selvsagt et væld af problemer under udførelsen såvel af institutionel karakter, som relateret til forholdene i marken.

Informationskampagner

Deltagelse i jordreformen bygger på frivillighed og gennemførelsen sker i en interaktiv process med folk i området. Der gennemføres flere niveauer af kampagner startende med en generel orientering om loven, efterfulgt af informationsmøder i de enkelte landsbyer eller organisatoriske enheder, og til sidst mødet med de enkelte ansøgere om rettigheder om situationen på den enkelte ejendom. Der skal foreligge skriftlig mødeindkaldelse til åstedsføretning til hver enkelt, og gennemførelsens effektivitet er dybt afhængig af parternes medvirken. Hvis kampagnerne fungerer, skulle folk gerne have deres papirer klar, og i øvrigt bistå med påvisning af grænserne. Det lyder



Figur 6: Publikumsbetjening i det juridiske ejendomsregistreringskontor DD.RR i La Paz. Foto: Karin Haldrup.



Figur 7: Sagsbehandling og konvertering på DD.RR kontoret i La Paz. Foto: Karin Haldrup.

enkelt, men terræn og forholdene gør det til en vanskelig opgave.

I den offentlige kampagne for at opmuntre folk til at få registreret jorden, kommunikerer at „staten garanterer din ret til jorden, og jorden tilhører de, der dyrker den“, som et grundprincip i loven.

Derfor er det lidt besværligt bagefter at få forklaret de enkelte beboere ude i marken, at der er visse begrænsninger. Ja, faktisk kan de slet ikke få skøde på jord, som ligger indenfor vejbyggelinierne til store veje, eller indenfor beskyttelseszonerne til floder og søer, selvom de bor der. Der er også begrænsninger vedrørende na-



Figur 8: INRA medarbejder i dialog med ansøgere. Foto: Karin Haldrup.



Figur 9: Gruppe af bønder med banner ved skødeoverrækkelsesceremoni. Foto: Karin Haldrup.

turbeskyttelse og omkring store ledninger etc. Kort sagt, vælter arealforvaltningen ind over de folk, der uforvarende er berørte deraf. Ingen kan naturligvis forvente, at personer, der har haft meget lidt berøring med myndigheder endsige med skolevæsenet, har indsigt i lovgivningen. Der forestår derfor et stort informationsarbejde for de projekter, der gennemfører jordreformen i marken. Opbygning af tillid og troværdighed gennem handling og informationskampagner

udgør en væsentlig del af gennemførelsen, og skal foregå på de lokale sprog, der er udbredte på egnen.

Processer og specifikationer

CAT-SAN processen egner sig i særdeleshed til at få styr på ejendomme, der har en vis størrelse, mens den giver problemer ved udredningen af sammenfildrede småejendomme med små parceller spredt over landsbyens udstrækning. I sådanne tilfælde kan man spørge, om det er hensigts-

mæssigt, at staten skal bruge kræfter på at udrede miniparceller på 1-2 hektar eller mindre, der drives uden problemer med naboerne. I begyndelsen af reformen kørte man fast i sådanne endeløse opgaver, men der er blevet udviklet en proces med intern matrikulering, der muliggør at folk i landsbyen selv påtager sig en del af opgaven med at afklare ejendomsforholdene internt. Det betyder ikke nødvendigvis fælles tilskødnin, hvilket kun skal udføres, hvis den sociale og driftsmæssige organisation svarer dertil.

Der er behov for i videre udstrækning at udvikle differentierede løsninger, som på samme tid garanterer processens kvalitet og integritet for alle. Det skal ikke bare være for at komme lettere om ved det, men må have en sammenhæng med, hvorledes systemet skal vedligeholdes i fremtiden. Det er i betragtning af fattigdommen og den offentlige administrations begrænsede kapacitet nødvendigt at foretage prioriteringer, og der er grænser for, hvilke forventninger man kan stille til, at fremtidige transaktioner med miniparceller bliver registreret på fjernt liggende kontorer.

Afmærkning af skel er et andet praktisk problem, fordi transport af tungt materiale til fods til fjerne punkter er besværligt, mens brug af forhåndenværende materialer giver et uholdbart resultat. Skelpæle af træ eller PVC, som er vidt udbredte i øjeblikket, kan forventes at få en kort skæbne grundet naturens kræfter og den afbrænding, som indgår som en del af dyrkningsmønstret i mange områder. Problemet er ikke løst på en tilfredsstillende måde endnu.

Overlappende krav og redistribution

Der er navnlig i lavlandet, Santa Cruz departementet, tilfælde af alle grader af overlap; uenighed om afgrænsning

til komplet overlap mellem landbrugsinteresser og jord, som indfødte gøre krav på. Eller der er ejendomme eller skovhugst inde i naturreservater, eller nabolandsbyer gør krav på samme arealer. Nogle af disse overlap er skabt gennem manglende stedfæstelse af skøder og øvrige dokumenter i eller uden god tro.

I tilfælde af, at ejendomsbesidderne ikke kan påvise dokumentation for ejendomsretten, kan de såfremt de opfylder lovens betingelser, opnå ejendomsret til ledig jord gennem betaling. Loven giver prioritet til småbrug og de, der ikke har nogen jord, og deres betaling er symbolsk.

Jord, som bliver konfiskeret, skal således omfordeles, enten til de, der er socialt berettigede, eller gennem offentlig auktion. Det har hidtil gået meget træt med at fordele den jord, som er blevet identificeret som fri jord, og den nye regering, der tiltrådte i oktober 2003, er under folkeligt pres for at akcellerere processen.

Kommunernes rolle

Det skal bemærkes, at INRA-loven kun dækker jord udenfor byzone, og at der også er et kolosal behov for ejendomsregistrering i byområderne - en opgave som henhører under de lokale myndigheder, kommunerne. Selv i tilfælde, hvor en bykommune har investeret i at udføre en matrikulær kortlægning og registrering, er det gået galt. Eksempelvis fik Cochabamba, den tredjestørste by i Bolivia, produceret matrikelkort på kontrakt (for 3,5 millioner dollars) for et par år siden, men disse matrikelkort er allerede forældede, da man ved modtagelsen ikke havde indarbejdet et system til løbende vedligeholdelse af det.

Der er endnu ikke vedtaget nogen lov om matrikelvæsen, og resultaterne fra INRA-processen skal overføres til



Figur 10: Lokalt civilregistreringskontor. Foto: Karin Haldrup.

kommunerne til vedligeholdelse, men dette er endnu ikke sat i værk, selvom man har færdiggjort jordreform-processen i store områder. Med andre ord er der en katastrofal mangel på implementering af et system til vedligeholdelse af matriklen i særdeleshed og til arealadministrationen i al almindelighed.

Kommunerne er som allerede nævnt ansvarlige for beskatningen, og der er et stort beskatningspotentiale i byerne, som ikke er aktiveret. Så længe jorden kan fås til spotpris og der ikke eksisterer et effektivt beskatningssystem, vil omkostningerne ved spekulation i jord være ubetydelige og udsigten til fortjeneste ved offentlige investeringer i infrastruktur være svimlende. Markedsmekanismen fungerer uanfægtede.

Den offentlige administrations indmarch

Tidligere var situationen i en stor del af det enorme land, at staten og dens institutioner var totalt fraværende. Der var ingen service eller infrastruktur. Statsadministrationens legitimi-

tet må også have taget skade af offentlige ansattes ureglementerede adfærd, som jo er foregået i nyere tid.

Det er klart allerede under gennemførelse af den systematiske proces i marken, at jordreformen er vævet tæt sammen med offentlig administration generelt. Eksempelvis er en af snublestenen i processen, at mange personer mangler et identifikations-dokument. De har ingen fødselsattest eller personbevis; et problem, som er særligt udbredt blandt kvinderne. Det er vigtigt at problemet løses, således at begge samlever bliver registreret som ejere af ejendommen. Løses det ikke, stilles kvinderne betydeligt dårligere.

Det er ikke kun i forbindelse med ejendomsregistreringen, at et sådant bevis er nødvendigt. Det er også nødvendigt for at blive indskrevet i skolen etc. Når folk i sagens natur er flyttet som led i den interne koloniseringsproces, er der typisk langt til deres oprindelsessted og det koster dyrt at rejse tilbage for at få deres

papirer i orden, og det kan være praktisk uoverkommeligt.

Man ser mønstret; de offentlige registre gør deres indtog, så snart man tager fat i den ene ende. Der arbejdes i øjeblikket på flere typer af registrering: af jord, af personer, af biler, etc., som hver især står højt på den politiske dagsorden og trækker overskrifter i aviserne.

Et logisk skridt i denne registreringsproces er så at kunne finde ud af, hvor folk faktisk bor. I større byer kommer man ikke uden om at skulle have etableret et adressesystem. Det er da også sket i La Paz, men dér på en ganske speciel måde. Kommunen har spurgt husejerne om, hvilket husnummer de ønsker, med det resultat, at der er opstået mærkværdigheder som at husnummer 777 omgives af husnummer 294 og 461 osv. At man inddrog folkelig deltagelse netop i denne beslutningsproces var noget malplaceret, og kommunen har nu besluttet at sanere husnumrene i La Paz i løbet af 2004.

Registrering af køretøjer

Et andet illustrerende eksempel er indregistrering af køretøjer. Det vrimer (i al fald ude på landet) med biler uden nummerplader, og de, der har nummerplader, behøver ikke nødvendigvis at være indregistrerede. Regeringen kørte i efteråret 2003 en kampagne for at få indregistreret køretøjerne i et offentligt register, for således at dæmme op for ulovlige aktiviteter, og med registreringsafgifterne at bidrage til kommunernes slatne indtægter. Kommunerne støttes af det bolivianske toldvæsen, der gennem de seneste år har undergået en forvandling fra at være blandt de mest korrupte organisationer. Effekten af deres øgede effektivt, forplanter sig nu gennem samfundet og økonomien. Lokalt var jeg vidne til at en gruppe fra toldvæsenet slog sig ned i landsbyen, hvor jeg boede, i en måned for



Figur 11: Mark med koka-planter i forgrunden. Foto: Karin Haldrup.

at bistå med at indregistrere biler på kommunkontoret. Det skal bemærkes, at de havde medbragt veltrænede, bevæbnede vagter i civil, hvilket jeg først blev opmærksom på ved en skudepisode på hotellet. De færdes i systemets frontlinie.

Fra uformel økonomi til det regulerede samfund

Registrering er også et led i at formalisere økonomien. Dele af økonomien er ikke bare uformel, den er også illegal.

Omfanget af den uformelle økonomi i Bolivia er stort, men i sagens natur vanskelig at vurdere. I henhold til Udenrigsministeriets kilder peger beregninger på, at ca. 30 pct. af arbejdsstyrken ernærer sig i den uformelle

sektor, og det vurderes, at den uformelle økonomi udgør 30-40 pct. af den formelle økonomi. Der er i Bolivia et problem med koka-dyrkning og produktion af kokain - en aktivitet, der er særligt koncentreret i to områder: Yungas i La Paz departementet, og i Chapare, som ligger i Cochabamba regionen. Et stort program til udrydning af denne afgrøde er iværksat ved lov og ved finansiell støtte, navnlig fra USA og understøttet af udviklingsprogrammer fra bl.a. EU.

Et EU-finansieret program til alternativ udvikling i Chapare, Cochabamba departementet, indeholder en komponent til udførelse af reformen i et område dækkende 500.000 hektar. Projektet, der blev iværksat i slut-

ningen af 2002, udføres af et konsortium af det hollandske Kadaster, Blominfo og et boliviansk firma. Blominfo udfører kortlægningen.

Netop på grund af kokainen er der vældigt mange udenlandske bistandsprogrammer, der alle har til hensigt at styrke en alternativ udvikling i området, hvilket kan mærkes ved for eksempel at de lokale forvaltninger har langt bedre vilkår end mange andre steder på grund af projekterne.

Finansiering og udenlandsk bistand til jordreformen

Udenlandsk støtte til jordreformen har været og er fortsat betragtelig. Gennem de seneste 7 år har INRA og dets aktiviteter kostet USD 65,8 millioner, hvoraf kun 17,5 millioner har været betalt ved national finansiering. Landbrugsministeren fremlagde i 2001 en plan om donorfinansiering til den nette sum af 128 millioner dollars til udførelse af jordreformen for 64 millioner hektar i perioden 2001-2006 - eksklusiv et nationalt bidrag på 30 millioner dollars.

Arbejdet er kun lige begyndt. Det estimeres at 15,4 millioner hektar svarende til ca. 14 pct. af det areal, som skal matrikuleres i henhold til den nationale plan, er blevet matrikuleret. I henhold til udtalelser af den afgående INRA-direktør til pressen, skulle der i øjeblikket være indgået aftaler om yderligere finansiering på USD 70 millioner til jordreform og matrikulering, hvoraf 8 millioner USD er dansk bilateral bistand. Tæller man de indirekte danske bidrag med ydet gennem Nordisk Udviklingsfond (NDF) og gennem EU bliver den samlede danske bistand til jordreform og matrikulering i Bolivia anseelig også i fremtiden.

Bolivia er et af Danidas prioritetslande i det bilaterale bistandsprogram. Den danske bistand er koncen-



Figur 12: Overrækkelsesceremoni af skøder som afslutning af jordreform arbejdet i et lokalområde. Projektet er finansieret af EU og repræsentanten fra EU-delegationen taler. På første række INRA's direktør, ministre, viceministre, amtmand, borgmester og USA's (kvindelige) ambassadør. Foto: Karin Haldrup

treret indenfor sektorerne landbrug, miljø og oprindelige folk. Herudover yder Danmark støtte til aktiviteter indenfor offentlige reformer på nationalt og kommunalt niveau, samt aktiviteter til støtte af demokrati og menneskerettigheder, samt styrkelse af kvinders rettigheder.

Danida har som beskrevet ydet en væsentlig indsats med bistand til gennemførelse af INRA-reformen gennem et stort projekt, der tilgodeser den oprindelige befolkning med kollektiv tilskødning af jord. Formålet er absolut værdigt at støtte, men det er bemærkelsesværdigt at der stadig i Danida er nogen berøringsangst overfor parallelle opgaver, der har med den private ejendomsret at gøre.

Jordpolitik på højt og lavt plan

Bolivia har mange politiske grupperinger, som ikke holder sig tilbage med manifestationer, som dog for det meste er fredelige, såsom blokader af vejene, omend de kan være økonomisk destruktive. Lederne af koka-

bønderne og syndikatledere, spiller på mange strenge, som ikke alle er særligt demokratiske. Der har fra sådanne syndikatledere været modstand mod matrikuleringen udført gennem statslige myndigheder, mens småbønderne selv i mange tilfælde er interesserede i at sikre deres rettigheder.

Ved de seneste uroligheder i oktober 2003 blev præsidenten væltet efter at have sat militæret ind mod en folkelig protestbølge, som bl.a. protesterede mod landets salg af naturgas til udlandet for en efter sigende for lav pris. Efter at den nye præsident tiltrådte, har der i stigende grad været politisk fokus på jordreformen og dens for langsomme gennemførelse. Bevægelsen af folk uden jord har krævet, at staten snarest fordeles den statslige jord, som er identificeret eller reverteret til staten gennem den igangværende jordreform. Der er gennem de seneste måneder sket den foruroligende udvikling, at grupper af folk uden jord har grebet til selv-

tægt og udført aktioner med besættelse af jord. Det sker dog kun sporadisk, men det haster med at få gennemført jordreformen i praksis og styrke Bolivias udvikling mod stabilitet og bæredygtighed.

Udfordringen ligger som beskrevet i den operative del, idet rammerne er definerede, og denne indsats kan med fordel styrkes gennem udenlandsk - herunder dansk - bistand.

Det skal måske lige tilføjes, at den nye regering også fører aktiv jordpolitik på et andet plan; den kræver

at få en korridor tilbage fra Chile med adgang til havet, som Bolivia mistede i en krig for 125 år siden.

Referencer

ConCensus - A New Approach to Improving Land Tenure Data and Indicators: <http://www.concensus.org>.

Udenrigsministeriets landestrategi: <http://www.um.dk/danida/oversigt/Bolivia/>.

SIDA, 2003, „Bolivia Country Analysis 2003–2007“.

Jorge A. Muñoz og Isabel Lavadenz, 1997, „Reforming the Agrarian Re-

form in Bolivia“, Harvard Institute for International Development, HIID.

Miguel Urioste og Diego Pacheco, 1999, „Bolivia: Mercado de Tierras en un nuevo Contexto (Ley INRA)“, Fundación TIERRA.

Fernando Crespo Valdivia, 2002, „Sistema de Administración de Tierras en Bolivia“, Verdensbank dokument.

INRA dokumentation, se f.eks. <http://www.inra.gov.bo/PortalINRA/Docs/Financiadores.htm>.

Geografi: <http://www.bolivia.gov.bo/BOLIVIA/paginas/geografia.htm>.